

Ricardo Hidalgo Jaén

Aspectos fundamentales de la Ley de Reforma Agraria en Nicaragua

GENERALIDADES Y OBJETIVOS DE LA LEY

La necesidad de considerar a los sujetos desde el punto de vista de la agricultura, de tener una rama del Derecho que tenga como sentido que la informe el cultivo de la tierra y en la cual la relación del individuo sea siempre con el suelo, dió origen al Derecho Agrario, "que realiza el estudio jurídico, sistemático y congruente de las diversas instituciones a las que ha dado y da origen la agricultura" (tales asentamientos, colonias, ejido, etc.).

Es decir, lo agrario, la tenencia de la tierra y el trabajo de la misma, hoy, está regido por una disciplina jurídica, que en su aspecto objetivo está constituida por el conjunto de normas que rigen a las personas, las cosas y los vínculos referentes a las industrias agrícolas. (Adelante veremos que la colonia, por ejemplo, es una institución jurídica).

Por eso con Pérez Llana, diremos "Derecho agrario es el conjunto de principios y normas jurídicas autónomas que regulan ciertas fases de la explotación agraria con miras a la obtención de una mayor riqueza agropecuaria y su justa distribución en beneficio del productor y de la comunidad."

Dentro de ese amplio campo, extenso marco que estudia las relaciones necesarias que se derivan de la agricultura, merece capítulo aparte el que trata de la transformación estructural de la tenencia de la tierra y explotación de la misma, esto es, LA REFORMA AGRARIA.

Para dar un concepto de ella, en primer lugar presentaré algunas opiniones y definiciones formuladas por conferencistas, leyes y organismos internacionales.

"Reforma Agraria en el sentido aceptado y tradicional del término, significa, la re-distribución de la propiedad de la tierra para beneficio de los pequeños agricultores y trabajadores agrícolas". D. Warriner, Prof. de la Universidad de Londres, Inglaterra.

En esta definición encontramos un elemento y un final de valor constitutivos de la Reforma. El primero es el que se refiere a la distribución de la tierra y el segundo a los objetivos de ésta.

Adolece sí, de que no abarca los otros elementos o medidas de política agrícola como crédito, mercados, que son indispensables para lograr la finalidad propuesta de transformar la vida campesina.

El propio Profesor Warriner, agrega que hay también en uso una definición más amplia originada en los Estados Unidos, según la cual se entiende que:

“Reforma Agraria significa todo mejoramiento en las instituciones económicas agrícolas”.

El mismo la critica porque tal amplitud confunde los problemas reales, ya que poniendo al mismo nivel la distribución de la tierra con los demás mejoramientos industriales, podría terminarse haciéndose todo: asistencia técnica, educación, etc., menos cambiar y reformar el módulo de tenencia de la tierra.

Esto nos lleva a buscar una definición que implique un cambio en la situación de esta propiedad y tome en consideración el resto de las medidas de política agrícola, porque “la organización racional de las relaciones de tenencia de la tierra constituye la médula del problema de la reforma agraria, lo que trae consigo, entre otras cosas, una modificación del régimen latifundio-minifundio, tan característico de la estructura agraria en la mayoría de los países”, según lo declaró la Conferencia Conjunta FAO-OEA celebrada en México en Agosto desde 1960. En esa misma conferencia se sentó también que es inconveniente sostener tipos de tenencia que aprovechen mal los recursos naturales y que no representen un factor dinámico en la economía de los países.

El ante-proyecto que elaboró el Poder Ejecutivo bajo la dirección del técnico argentino doctor Bernardino Horne, en su primer artículo preceptúa:

“La presente ley de reforma agraria tiene por principal objeto un cambio en la tenencia de la tierra, organizado y dirigido por el Estado, con el propósito de obtener su mejor distribución, seguido de medidas complementarias para aumentar la producción agrícola, mediante una adecuada cooperación técnica y económica”.

El segundo ante-proyecto del ejecutivo nicaragüense mantiene esos objetivos, lo mismo que el proyecto definitivo enviado al Congreso Nacional.

A propuesta de la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados, el concepto de nuestra ley se expresa así:

Art. 1.- La presente ley tiene por objeto la reforma social y económica

del agro nicaragüense a través de una modificación fundamental de la tenencia de la tierra y de la estructuración jurídica y sistemas de explotación de la misma, tendiente a obtener, con la equitativa distribución del área cultivable y de su renta y el incremento de la producción, la elevación del nivel de vida de las masas campesinas y su incorporación al proceso de transformación de la economía del país y al desarrollo integral de la nación". *

• El Art. 10. de la ley de Reforma Agraria de Venezuela de 5 de Marzo de 1960 reza:

"La presente ley tiene por objeto la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo, a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad".

Y finalmente la "Carta de Punta del Este", donde se estableció la Alianza para el Progreso dentro del marco de la operación Panamericana, expresa:

"Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad".

Con tales antecedentes, podemos formarnos un concepto claro y general de Reforma Agraria, sin particularizaciones, sino doctrinal y práctico, que abarque todos los elementos, por eso diremos:

* Reforma Agraria es el conjunto de normas y principios que señalan una nueva estructura para la tierra y la necesidad de transformar los viejos e injustos sistemas de tenencia y explotación de la misma, por un sistema justo socio-económico de propiedad, de tal manera, que mediante la distribución racional del suelo y de la población, la asistencia técnica, económica y educacional, la seguridad social y laboral y el mercadeo (lo que es asistencia integral) cumpla con su función social.

De este concepto resulta que los elementos esenciales de la reforma podemos expresarlos en el siguiente cuadro sinóptico:

ELEMENTOS DE LA REFORMA AGRARIA:

Reparto de tierra a los hombres.
 Reparto de hombres a la tierra
 Crédito Supervisado
 Asistencia Técnica
 Organización
 Educación (Capacitación)
 Seguridad social y laboral
 Mercadeo
 Régimen impositivo
 Elementos secundarios: vías de comunicación,
 irrigación, electrificación, etc.

Veamos ahora esos elementos:

a)

EL REPARTO DE TIERRAS A LOS HOMBRES, que en los tiempos empíricos se tomó como el problema en sí, la historia nos demuestra que es solo un elemento, generalmente el principal, aunque no siempre. Así, en Nicaragua estamos afrontando este aspecto en Chinandega, Matagalpa, Chontales, Rivas, por ejemplo, donde hay verdaderos latifundios. Pero hablar de repartir los parvifundios de Masaya, Departamento en que nos encontramos que tiene unos 687 Km. cuadrados inclusive 8.41 Km. cuadrados correspondientes a la laguna, y digo "unos", porque tiene diferencias limítrofes con Managua, la zona de Ticuantepe, con una población de más de 92,593 habitantes, resulta absurdo; como resulta cómico pregonar que se iba a repartir entre los viejamente fincados la actual zona de la colonia de Nueva Guinea, en el Departamento de Zelaya, donde en realidad era casi inexplorada, es decir, sus pobladores utópicos, por lo que, lo que se imponía era la colonización interior, que es lo que está realizando el IAN en una tarea donde han quedado grabados con caracteres de mística agraria, los nombres de los primeros pioneros que ante el escepticismo general, hicieron comprender que Nueva Guinea, producto de la colonización interior, es una de las zonas de mayor futuro en el país.

Como se vé, allí el problema estaba invertido, lo que se necesitaba y se sigue necesitando es llevar hombres a esas tierras, hasta hace poco deshabitadas.

b)

EL REPARTO DE HOMBRES A LA TIERRA — La concentración de la población sólo en determinados lugares, a veces los más pobres, debido a la

falta inicial de vías de comunicación, crédito, saneamiento, etc., pone de manifiesto que se necesita una distribución más adecuada de la población - sobre todo el territorio de la República. Esta tarea la está afrontando nuestro Instituto, como lo demuestra la ya citada colonia de Nueva Guinea y el Proyecto "Rafaela Herrera" en el Río San Juan.

- c) CREDITO SUPERVISADO.- La Reforma Agraria es impracticable si no se facilitan los fondos necesarios para la mejor organización de la producción, porque la tierra sola suele servir de sepultura. El campesino especialmente necesita un amplio crédito supervisado.
- d) ORGANIZACION.- Es indispensable que se prevea la organización rural, por razones de eficiencia. Así se logrará el implantamiento de la técnica moderna.
- e) EDUCACION.- Ella dará al campesino la comprensión adecuada de su valor y lo hará cifra productiva de la nación.
- f) REGIMEN IMPOSITIVO.- Aunque nada simpático, tenemos que aceptar su necesidad, porque es un imprescindible complemento, regulador e impulsador de la Reforma. Tal régimen debe ser adecuado, fijando un impuesto progresivo, que dejando exenta a la mediana y pequeña propiedad rural que cumpla con su función social, grave al latifundio incultivado volviéndolo un lujo insostenible.
- g) Los elementos como vías de comunicación, salubridad, y demás, resaltan su necesidad con un simple enunciado, para ser viable la solución del problema. Por lo tanto, una reforma científica y técnicamente planeada tiene que establecer límites a la propiedad privada, dejando como inafectable la que nuestra Constitución califica de mediana y pequeña propiedad rural, prohibiendo el latifundio incultivado, con lo que se obtendrá por "exceso", una buena cantidad de tierra, que con las baldías y ejidales, dejando las reservas forestales y zonas de protección de recursos naturales, son el objeto de la distribución entre campesinos seleccionados, con lo que se resuelve el aspecto del reparto de tierra a los hombres, para ésta y muchas generaciones más. Como se ve, se deja equitativo y se da lo justo, con lo que se hace justicia al que tiene y al que debe tener, es decir, se hace justicia a todos, base para que unidos emprendamos la grandiosa tarea de la reestructuración de Nicaragua, que ciertamente necesita del concurso de todos y que necesaria, precisa e indudablemente debe ser de todos, por todos y para todos.

La Reforma debe proveer al establecimiento de campesinos en buenas y nuevas tierras hasta hoy incultas, dando todo el apoyo para obtener el arraigo y mejoramiento de los nuevos núcleos y el aumento de su población (colonización interior), con lo que se resolverá el aspecto del REPARTO DE HOMBRES A LA TIERRA; otorgar un amplio crédito rural al viejo y nuevo agricultor, que sepa cumplir

con la función social de la propiedad, "que es ser útil al individuo y a la comunidad, que son las únicas realidades sociológicas incontestables; por eso no digo, sólo al individuo ni solo a la comunidad, para decir mejor, al individuo dentro de la comunidad," como dice Caso, con lo que se aborda racionalmente el elemento CREDITO RURAL, y al par, darle la asistencia técnica moderna, para implantar nuevos métodos de cultivo, diversificar la producción, asegurar las inversiones y sus frutos, todo envuelto con la educación, que es vehículo de comprensión, cooperación y adelanto, y asegurar el mercadeo, que es garantía de la inversión.

Esbozadas las generalidades y objetivos de la Ley, reseñado el cuadro en que se enmarca una organización agraria y los cometidos que debe de llenar, pasaremos a analizar, los aspectos jurídicos, económicos, financieros y sociales de nuestra legislación.

ASPECTOS JURIDICOS

Ante todo es necesario llamar la atención sobre la evolución del derecho de propiedad a través de la Historia, ya que las medidas de Reforma Agraria, por el cambio estructural que implican, conllevan una profunda modificación del derecho de propiedad sobre la tierra.

Bien conocido es el concepto originario romano, en que la propiedad se consideraba un derecho absoluto e ilimitado (*jus utendi, abutendi fruendi*), el que a través de los siglos se ha venido limitando, en el sentido de que la propiedad debe cumplir, una función social.

Nuestra ley de Reforma Agraria concreta las normas sobre la función social de la propiedad contenidas en los artículos 65, 66, 67, 68 y 71 de la Constitución; y algo más se adelantó previendo o sugiriendo la reforma del Arto. 63 relativa a la indemnización por medio de bonos.

Estas disposiciones supremas en lo pertinente establecen:

"La propiedad, en virtud de su función social, impone obligaciones. La ley determinará su contenido, naturaleza y extensión."

"El derecho de propiedad, en cuanto a su ejercicio, está sometido a las limitaciones que imponen el mantenimiento y progreso del orden social".

"La ley podrá gravar la propiedad con obligaciones o servidumbres de utilidad pública y regular las cuestiones del arrendamiento."

"Por motivos de interés público o social, la ley puede establecer restricciones de prohibiciones para la adquisición y transferencia de determinada clase de propiedad en razón de su naturaleza, condición o situación en el territorio."

"Para fines de reforma agraria cuando se trate de latifundios sin cultivar, la indemnización podrá hacerse por medio de bonos cuyos plazos, intereses y condi-

ciones fijará la ley." (Reforma de 5 Mayo de 1966).

Estas normas constituyen un conjunto completo de principios que fundamentan el derecho agrario sustantivo y adjetivo.

Con tales bases el artículo 2o. de la propia ley del agro señala los objetivos de la Reforma cuya sola lectura demuestra un bien concebido plan de desarrollo a cumplirse a través de una ordenada reglamentación y una técnica y honrada planificación.

Es que al promulgarse la ley de Reforma Agraria en Nicaragua el 3 de Abril de 1963 la reforma había madurado en el anhelo de renovación de las estructuras económicas y sociales del estado. El gobernante de esa época, Excmo. Ing. don Luis A. Somoza Debayle, fiel intérprete de ese anhelo impulsó la traducción de las aspiraciones de la voluntad popular y de los objetivos de la bien conocida carta de Punta del Este, en el proyecto de ley en que afanosamente él mismo trabajara, con un grupo entusiasta en que tuvimos el honor de contarnos, y así quedó constituido el instrumento jurídico y técnico con el que se está dando la tierra al hombre que la trabaja "para que constituya base de su estabilidad económica y fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad."

Tiene tal trascendencia la promulgación de esta ley del agro, que la historia patria ha cambiado. En el curso que imparto en la Facultad de Derecho de la Universidad Centroamericana, he agregado a los períodos históricos tradicionales de Nicaragua de "La Precolonia, "El Coloniaje" y "La República" bajo el sistema romano de Propiedad, "La Reforma" o sea, la propiedad como función social.

Entre las principales disposiciones de nuestra Ley de Reforma Agraria se encuentran las siguientes:

- a) Establece la incorporación de tierras al proceso productivo respetando un orden de prioridad que es inobjetable, porque comienza con las tierras baldías para continuar con las nacionales, ejidales, municipales y terminar con las particulares que no cumplan su función social. Art. 18.
- b) Dispone, imperativamente, la afectabilidad de las tierras incultas y ociosas, lo que produce como primera consecuencia, que sus dueños las exploten convenientemente, lo que es conocido como efectos indirectos de la Reforma Agraria; y en segundo lugar, que en caso contrario puedan ser incorporadas a la producción nacional por el Instituto. Art. 19.
- c) En materia de arrendamiento y aparcería preceptúa, en el Art. 95 fracc. 2a., otorgar a los arrendatarios, aparceros, comodatarios u ocupantes precarios (que reúnan los requisitos de colonos) y que hayan acreditado que están en posesión de esas tierras hace más de tres años, el derecho de adquirir el dominio de las mismas (con asistencia del Instituto), por acuerdo con el propietario o por expropiación;

- d) Las comunidades indígenas han sido justamente reivindicadas, cuando se dispone en el Art. 87 que podrán demandar la restitución de las tierras que les hayan sido usurpadas, lo que significará, asimismo, un importante aporte al país por la influencia de esa población trabajadora y con arraigo rural, hasta hoy poco aprovechada;
- e) El censo de las tierras de comunidades es una medida que aportará clarificación en el confuso cuadro de las tierras de indígenas y con ello, más tierra para la producción tranquila y pacífica, sin la incertidumbre del desconocimiento de derechos.
- f) El catastro de tierras dispuesto en el capítulo XIV hoy completado por el catastro Nacional que está en vías de ejecución será fundamento para reivindicación de tierras usurpadas, excesos o demasías, lo que aportará grandes cantidades de tierra para su justa distribución sin necesidad de pago alguno. Art. 122
- g) La facultad de transferir tierras del Estado para el desarrollo de planes agrarios estatuida en el Art. 24 R.A. nos ha dado base para elaborar un nuevo sistema rápido y expedito de transferencia de tierras que combinado con prectos civiles y registrales, ha dado por resultado que pasen al IAN vastas extensiones, como los proyectos Somoza García en Jinotega, Matiguás en Matagalpa, San Cayetano en Estelí, Planes Jalapa, Quilalí y Murra en Nueva Segovia, Rafaela Herrera en Río San Juan y otros más que cubren miles y miles de hectáreas, que debidamente tituladas se incorporan a la producción nacional.

ASPECTOS ECONOMICOS:

Una reforma agraria integral incide sobre la economía del país en múltiples aspectos.

Ante todo, la Reforma da vida y trabajo a los campesinos marginados, mediante la adjudicación de parcelas o unidades agrícolas familiares. Estas adjudicaciones se están realizando en el presente año a ritmo acelerado en los diversos proyectos de tierras nacionales ubicados en los Departamentos de Nueva Segovia, Jinotega y Matagalpa, todo lo cual ha ocurrido en el momento apropiado, cuando masas de peones presionaban hambrientos sobre las tierras, provocaban invasiones y las ocupaban frecuentemente con actos exasperados de fuerza. Más, cuando comenzaron las adjudicaciones de tierras nacionales y otras más adquiridas por el Instituto a título oneroso, los asignatarios intervinieron como protagonistas en la gran transformación agraria que está desarrollando el Instituto Agrario, la cual ha sido un éxito social y humano además de político y económico.

La creación de nuevos puestos de trabajo llevó a estos peones a contar con

mayor tranquilidad social y les proporcionó lo necesario para vivir, al mismo tiempo que sustituía los viejos y atrasados métodos de administración, por nuevas técnicas productivas realizadas al amparo de un eficiente servicio de asistencia.

Los peones agrícolas, que son grandísima parte de los asignatarios, no tenían sino un conocimiento superficial y no especializado de los procesos de cultivo.

Generalmente, tenían conocimiento tan sólo de los cultivos extensivos de los cereales, ignorando casi completamente los sistemas intensivos, el cultivo de los árboles frutales, la horticultura, los sistemas de riego, el empleo de fertilizantes y los más modernos medios mecánicos, etc.

Esa figura de peón no había sabido ni podido nunca organizar ni siquiera su propio presupuesto familiar.

Otro aspecto económico de fundamental importancia que no debe pasar desapercibido es el crédito supervisado.

Dentro de un plan integral de Reforma Agraria, el IAN ha concebido el Crédito Supervisado como un programa social y económico, cuya principal finalidad es elevar el nivel de vida del pequeño campesino, ya sea agricultor o ganadero. Comtempla, pues, el aumento de la producción de las unidades agrícolas familiares, para una rápida superación del elemento campesino y su incorporación al desarrollo económico y social de la nación. Los objetivos específicos del crédito supervisado, como elemento integracionista de la Reforma Agraria, son:

- a) La aplicación de técnicas modernas de cultivo (fertilización, aplicación de semillas mejoradas, calendarios de cultivos, etc.)
- b) La orientación cooperativa y la coordinación de las actividades de mercadeo con las agencias estatales respectivas.
- c) La industrialización de la producción agropecuaria.
- d) El mejoramiento del hogar, cambios en la dieta alimenticia; mejores condiciones de salubridad de las familias prestatarias; la enseñanza de oficios domésticos y el aprovechamiento de la mano de obra de los hijos menores, a fin de encontrar nuevas fuentes de ingresos que permitan el mantenimiento de la familia, mientras todos los recursos del préstamo y la mano de obra de los adultos se dedican a la producción agrícola.
- e) La conformación de verdaderas unidades agrícolas familiares en núcleos económicos y sociales que, dentro de una orientación cooperativa y comunitaria, incrementen el bienestar de la comunidad.

ASPECTOS SOCIALES

Nuestra Ley de Reforma Agraria presenta aspectos novedosos de transformaciones sociales, que están produciendo grandes beneficios a la sociedad, puesto

que implican una evolución hacia regímenes considerados en todo el mundo como la solución efectiva o mejor dicho la superación o el justo medio que debe existir entre los extremismos ya sean de derecha o izquierda, o sea el llamado régimen cooperativo, al cual se refiere el capítulo octavo de la ley de Reforma, al indicar que el Instituto procederá a transformar en cooperativas agrícolas las comunidades indígenas que aún conserven su estructura socio-económica de tales. Este aspecto cooperativo, de tanta relevancia en la praxis del mundo moderno, se manifiesta también en el capítulo V de la Ley de Reforma, relacionado con las colonias, cuando se indica que éstas podrán ser individuales o cooperativas y en el capítulo XII, que se refiere a las cooperativas agrícolas.

Refiriéndome a las comunidades indígenas, aparecen éstas sobre el mapa de Nicaragua en plena decadencia, con sus terrenos mal definidos y en poder de terceras personas que se han apoderado de ellas al amparo de situaciones de fuerza. Precisamente para enmendar esos yerros y llevar de nuevo al campo cierta justicia elemental, al menos dentro de las organizaciones tradicionales, que conformaron desde la colonia un status social apenas vigente ahora en unas pocas comunidades, es que se dirige la acción de nuestra ley de Reforma, queriendo convertir en modernas cooperativas las carcomidas estructuras de las viejas comunidades indígenas.

En el capítulo respectivo de la Ley de Reforma Agraria, se establece el procedimiento para transformar las comunidades en cooperativas agrícolas, dándole adecuada y funcional ocupación a todos los integrantes de la comunidad, de conformidad con el Arto. 89 R.A. donde se indica que la cooperativa que se forme por transformación de una comunidad indígena la integrarán:

- a) Los poseedores de tierras de la comunidad a que se refiere el Art. 8 de la Ley de 3 de junio de 1914 o sus herederos;
- b) Los propietarios de tierras de la comunidad a título legítimo y los arrendatarios que adquieran el dominio conforme lo dispuesto en la presente ley, siempre que lo deseen y que su posesión no exceda en cada caso personal de doscientas cincuenta hectáreas; y
- c) Los poseedores de unidades agrícolas distribuidas por el Instituto en tierras de la comunidad, de acuerdo con las disposiciones de la presente ley.

En cuanto a las finalidades señaladas por la Ley de Reforma para las cooperativas agrícolas, están claramente explicadas en el Arto. 100 R.A. y son las siguientes:

- a) Explotación en común de las tierras pertenecientes a los socios;
- b) Adquisición de abonos, plantas, semillas, maquinaria agrícola y demás elementos de la producción y el fomento agrícola o pecuario en la tierra de los socios;

- c) Venta, exportación, conservación, elaboración, transporte o mejoras de productos de cultivo o de la ganadería;
- d) Construcción o explotación de obras aplicables a la agricultura o ganadería o auxiliares de ellas;
- e) Combate contra las plagas de la agricultura;
- f) Creación y fomento de instituciones y formas de crédito agrícola;
- g) Construcción y mejoramiento de viviendas en el campo; y
- h) Trabajos de silvicultura y exportación de maderas.

Las cooperativas ajenas a estos fines se regirán por el Código de Comercio.

De más está decir que es política del IAN organizar en forma cooperativa a los campesinos de sus colonias, en un saludable intento de fortalecer la solidaridad del agro en torno a los principios generales del cooperativismo (libre acceso y adhesión voluntaria, control democrático, interés limitado al capital, devolución de excedentes, neutralidad política y religiosa, ventas al contado y a precios de mercado, fomento de la enseñanza) que son en realidad una escuela de efectiva democracia.

